



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

Excelentíssimo Senhor Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE C/ PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

A PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ, infra-firmada, na condição de Chefe do Ministério Público do Estado do Ceará, vem respeitosamente à presença de Vossa Excelência, sob pálio do art.127, inciso IIII, da Constituição do Estado do Ceará de 1989 c/c as disposições constante do art.111, III, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, aforar **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** *inaudita altera pars*, colimando o decreto de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 8.255, de 20 de abril 1999, publicada no Diário Oficial do Município em 28/04/1999, que acrescentou parágrafo único ao art.11, da Lei 7.987, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano de Fortaleza com anulação *ex tunc* de todos os atos decorrentes da indigitada legislação, em face de evidente agressão aos dispositivos contidos nos arts.293 e 306, da Constituição do Estado do Ceará, de 05 de outubro de 1989, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos:

Resenha fática da impetração

O Município de Fortaleza, sob conduto do Chefe do Poder Executivo enviou a Mensagem nº 0006, em 29 de março de 1999 à Câmara Municipal de Fortaleza, sob a forma de projeto de lei, visando acrescer ao artigo 11, da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, um parágrafo único, mais precisamente possibilitar ao Prefeito Municipal de Fortaleza, **por meio de decreto**, modificar o zoneamento de Fortaleza, quando houver transformação urbanística



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

proveniente de desativação ou transferência de atividades ocupadas em área institucional.

Após a tramitação naquela Casa Legislativa, o indigitado projeto de lei que levou o nº 072/99 foi convolado na **Lei Municipal nº 8.255, de 20 de abril de 1999** (publicada no Diário Oficial do Município na data de 28/04/1999), acrescentando um parágrafo único ao artigo 11, da Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do Município de Fortaleza, apresentando a seguinte dicção:

LEI Nº 8.255 DE 20 DE ABRIL DE 2004.

Acresce ao Art.11 da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996, o parágrafo único que indica e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art.1º - Fica acrescido ao Art.11, da Lei nº 7.987, de 20 de dezembro de 1996. O seguinte parágrafo único.

Art.11 – *omissis*.

Parágrafo único – Nos casos de transformação urbanística resultante da desativação das atividades que ocupam as Áreas Institucionais, definidas conforme Inciso VIII do art.8º, desta Lei, e demarcadas conforme Planta 1, a modificação do zoneamento para fins de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

enquadramento em uma ou mais das microzonas de densidade já definidas em Lei, **se dará por ato do poder Executivo**, após estudos desenvolvidos por equipe técnica da Prefeitura Municipal de Fortaleza.”

As Áreas Institucionais a que pretende o Poder Executivo Municipal modificar por singelo decreto são as definidas no inciso VIII, do artigo 8º da Lei de uso e Ocupação do Solo Urbano de Fortaleza, ou seja:

“Art.8º. Ficam definidas as seguintes Zonas Especiais de uso e ocupação do solo com suas respectivas sub-divisões:

(...)

VIII – Áreas Institucionais

- a) Campus do Pici;*
- b) Campus da UNIFOR;*
- c) Campus do Itaperi;*
- d) Centro Administrativo Gov. Virgílio Távora;*
- e) Aeródromos Pinto Martins e Alto da Balança.*

Como se nota, em escandalosa flagrância, o Poder Legislativo Municipal passou um “cheque em branco” ao Poder Executivo Municipal, para que o mesmo, quando bem lhe convier, por meio de estudos de seus próprios técnicos, transformar as áreas acima definidas, em áreas residenciais ou comerciais, favorecendo a especulação imobiliária, muitas vezes deletéria ao meio-ambiente, contribuindo para a desumanização da cidade que sofre com a vertiginosa voracidade financeira de construtores.

A busca do lucro, pela volúpia de loteamentos e empreendimentos imobiliários tem sido a grande responsável pelas correntes migratórias às grandes cidades que, do dia para a noite, e não se sabe ao certo com que intenções, permite-se que zonas urbanas, naturalmente de interesse



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

social, como são as áreas institucionais, sejam transformadas em áreas de densidade (residenciais e comerciais), na maioria das vezes, com traçados empíricos, com ostensivo desrespeito ao regime das águas, favorecendo um escoamento indisciplinado de águas pluviais, provocando inundações. Fortaleza, como se vê, nas quadras chuvosas, é cidade endêmica de inundações.

Possibilitar, num licencioso *laissez faire, laissez passer*, que sejam subtraídas do **Povo**, de maneira unilateral e ditatorial, grandes porções cidadinas, entregando-as à sanha de especuladores, por simples decreto do alcaide municipal, olvidando a ampla discussão com a sociedade é postura legislativa inconstitucional que viola diretamente preceptivos da Carta Estadual, como doravante se demonstra.

A Lei ora infirmada, abate o interesse da comunidade fortalezense em discutir os destinos e o desenvolvimento de sua cidade.

Urbanismo não se confunde com auto-governo imoderado do Município, ou simplesmente com ordenação físico-social da cidade, tendo hodiernamente um conceito mais amplo, onde se prestigia a melhor adequação do espaço citadino à vida humana.

O que o legislador municipal fez, com a edição da lei vergastada foi aldegaçar a sua própria atribuição, entregando ao Chefe do Poder Executivo uma atribuição constitucional sua, prevista no art.182, da Carta Magna que estatui:

“A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

Na dimensão do preceptivo constitucional em relevo, vê-se com nitidez, que o legislador constituinte previu uma competência legislativa especial aos municípios, relacionada à política de desenvolvimento urbano.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

A Câmara Municipal de Fortaleza outorgou ao Poder Executivo Municipal uma delegação anômala em matéria que demanda reserva de lei, reprimando um odioso “decreto-lei”, dos tempos de exceção. Aqui o Poder Executivo não realizará a sua atividade normativa secundária, própria dos Regulamentos, mas verdadeira atividade normativa primária, fora dos casos de leis delegadas (art.68, da CF/88).

Não somente a Constituição da República foi violentada com esse afrouxamento legislativo, mas também a Carta Estadual, como será demonstrado a seguir.

Das Normas da Constituição Estadual:

Seguindo o espírito que emana da Carta da República, o Constituinte estadual de 1989 fez constar da Constituição Estadual os seguintes preceitos:

Art. 293- As limitações do direito de construir e o condicionamento ao uso do solo urbano serão especificados, EXCLUSIVAMENTE, em lei.”

(...)

Art. 306 – Na elaboração do plano de uso e ocupação do solo e do de transporte, bem como na gestão dos serviços públicos, o poder municipal deverá buscar a aprovação do Legislativo e a participação da comunidade, através de suas entidades representativas.”

Com esteio no primeiro dispositivo constitucional acima alinhado, sem laivo de dúvida, verifica-se que a Câmara Municipal de Fortaleza praticou excesso inconstitucional, porquanto delegou *sine die* atribuição exclusiva do Poder Legislativo ao Poder Executivo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Da atenta leitura do art.293, da CE, resta patente que o poder conferido ao Senhor Prefeito Municipal pelo Parlamento Municipal, no sentido de autorizar ao alcaide o direito de transformar áreas institucionais em áreas de densificação, possibilitou o **condicionamento ao uso do solo urbano** por simples decreto, quando a Constituição do Estado reclama a reserva **exclusiva** de lei.

Quis o legislador constituinte estadual ao circunscrever a matéria à esfera exclusiva de lei ordinária, propiciar que o povo, por meio de seus representantes discutisse a problemática do uso do solo urbano, com mais afinco, elegendo as prioridades da população envolvida.

O Poder Executivo Municipal buscou uma forma simplista de alterar o uso do solo urbano, longe dos olhares da população, dentro dos gabinetes de seus técnicos, sem dar satisfação ao parlamento, quando bem lhe convier. Essa postura além de anti-democrática é de profusa inconstitucionalidade.

Ao olvidar a participação da comunidade no projeto de lei que redundou na infeliz e casuísta Lei Municipal nº 8.255/99, o Parlamento perpetrou também ato incompatível com a Constituição Estadual, pois o Plano Diretor foi alterado sem a necessária participação popular, por intermédio de entidades representativas, como determina o segundo comando constitucional supracitado.

Não há, portanto, como alforriar a Lei Municipal nº 8.255, de 20 de abril de 1999, ora impugnada, do vício insanável que a contamina.

Do Controle Concentrado da Constitucionalidade das Leis Municipais em face da Constituição do Estado

Conforme bem demonstram os dispositivos da Carta Estadual transcritos acima, percebe-se com clareza a absoluta incompatibilidade vertical entre a norma municipal hostilizada com as que lhes são hierarquicamente superiores.

Providencial importância adotou o constitucionalismo ao acentuar a supremacia do corpo constitucional em relação às demais normas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

presentes no ordenamento jurídico. É através da Constituição que se postula a unidade e sistematização de todo o aparato legal, objetivando-se a preservação e garantia de sua força ordenadora, gerando, assim, efeitos na realidade social.

Vemos, que no Brasil, a superioridade da Lei maior está explicitamente mencionada em diversos dispositivos dispersos no texto constitucional.

Assinala **HANS KELSEN** que a Norma Fundamental:

*"é a fonte comum de validade de todas as normas pertencentes a uma e mesma ordem normativa, o seu fundamento de validade comum"*¹.

De concluir-se assim que é a Constituição o fundamento de validade das demais normas contidas no Ordenamento Jurídico, é na lição de **ANDRÉ RAMOS TAVARES**:

*"o patamar último de determinado ordenamento positivo, com que a importância em seu cumprimento se exige com mais intensidade do que aquela normalmente exigida para os demais textos normativos"*².

Leciona ainda o brilhante Prof. **MÁRCIO AUGUSTO VASCONCELOS DINIZ** que:

"o sentido político do princípio da supremacia constitucional implica que todo o exercício do poder do Estado encontra

¹ KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*, p.269, 2ª ed. Brás.São Paulo: Martins Fontes, 1987 p. Tradução de: Reine Rechtslehre. Viena, 1960

² TAVARES, André Ramos. *Tratado de Arguição de Preceito Fundamental*, ed. Saraiva, São Paulo, 2001, p.72.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

*seus limites na Constituição e **deve se realizar de acordo com os parâmetros formais e materiais nela estabelecidos**. Por sua vez, o sentido jurídico outorga à Constituição o caráter jurídico de norma suprema do ordenamento jurídico, diferenciando-a, formalmente, das normas provenientes da legislação ordinária, editadas em função das competências, procedimentos e conteúdos nela estabelecidos.”³*

É somente através do controle de constitucionalidade das leis que se pressupõe a supremacia constitucional e é por esse motivo que, no caso específico, é de salutar importância a declaração inconstitucional do dispositivo acima esposado.

Sabe-se que o ordenamento jurídico se constitui numa estrutura escalonada de normas, exatamente porque a Constituição – norma fundamental desse ordenamento – goza de superioridade em relação às demais, é que se pode examinar a adequação das normas inferiores à superior. Portanto o controle é resultante lógico da supremacia constitucional, existindo, enfim, para garanti-la. Desta forma, o que fez, no presente caso, legislador ordinário, foi ignorar mencionada supremacia constitucional.

Isto posto, é de fácil constatação que a Lei Municipal 8.255/1999 está eivada do vício de inconstitucionalidade material. E sobre inconstitucionalidade das leis **VALMIR PONTES FILHO** rememora:

*"A Lex Magna – já se disse- fixa a maneira pela qual as leis infraconstitucionais devem ser elaboradas, e lhes pode dar, até certo ponto, um conteúdo material. **Mas ocorre que nem sempre os preceitos constitucionais são integralmente respeitados, originando-se daí o fenômeno da incompatibilidade vertical das leis ou da***

³ DINIZ, Márcio Augusto Vasconcelos. Op.Cit., p.100.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
 PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

inconstitucionalidade, que tanto pode ser formal como material.⁴ (Grifo nosso)

E comenta **JOSÉ AFONSO DA SILVA**:

*"Essa incompatibilidade vertical das normas inferiores (leis, decretos, etc) com a Constituição é o que, tecnicamente, se chama inconstitucionalidade das leis ou atos do poder público, e que se manifesta sob dois aspectos: **a) formalmente, quando tais normas são formadas por autoridades incompetentes ou em desconformidade com formalidade ou procedimento estabelecidos pela Constituição; b) materialmente, quando o conteúdo de tais normas contraria preceito ou princípio da Constituição.**"*⁵

Nenhuma dúvida paira, assim, da viabilidade desta ação direta de inconstitucionalidade como meio de impugnação da Lei Municipal referida, que contrariam frontalmente determinações da Carta Alencarina.

Ressalte-se, ainda, que o Município, apesar de gozar de autonomia própria de ente da federação – inovação da Constituição de 1988 – deve respeito tanto à Constituição Federal quanto à Estadual.

Embora ocioso, vale a pena transcrever o que dimana do artigo 26 da Carta Estadual:

Art. 26. O Município reger-se-á por sua própria Lei Orgânica e leis ordinárias que adotar, respeitados os princípios estabelecidos nesta Constituição e na Constituição Federal.

⁴ Op. Cit. P. 105.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Finalmente, qualquer dúvida quanto à admissibilidade desta ação está fulminada pelo artigo 125 da Constituição Federal, que expressamente determina:

Art. 125. Os Estados organizarão suas Justiças, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

(...)

§ 2º. Cabe aos Estados a instituição da representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimidade para agir a único órgão;

Em obediência a tal preceito, a Constituição do Estado do Ceará consagrou a competência dessa Egrégia Corte para processar e julgar pedidos deste jaez, no seu artigo 108, inciso 7º., alínea "f":

Art. 108. Compete ao Tribunal de Justiça:

(...)

VII – processar e julgar, originariamente:

(...)

f) as representações de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais e municipais contestados em face desta Constituição;

Complementando a normatização da matéria, o Regimento Interno desse Tribunal, no artigo 111, inciso III, comete ao Procurador Geral da Justiça, concorrentemente com outros órgãos, a legitimidade ativa para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade:

⁵ SILVA. José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 17^a ed., Malheiros, 2000, p. 49.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA

**Art. 111. Podem propor a ação direta de
inconstitucionalidade:**

(...)

III – o Procurador-Geral da Justiça;

DA MEDIDA CAUTELAR

Dispõe a Constituição Federal, no mandamento fundamental assente no inciso XXXV, do artigo 5º, que a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a direito, o que importa na necessária prestação de tutela jurisdicional, formulando juízo sobre a existência do direito reclamado, e mais do que isso, impondo as medidas necessárias à manutenção e/ou à reparação dos direitos assim reconhecidos.

Conseqüentemente, o princípio constitucional básico do direito à tutela jurisdicional assegura também, ao jurisdicionado, o direito a uma sentença potencialmente eficaz, capaz de evitar dano irreparável a direito relevante.

Não resta dúvida de que, nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, não se pretende a aplicação da norma ao caso concreto, mas seu exame em tese, para que seja decretada sua inconstitucionalidade, exatamente por sua incongruência com os preceitos maiores e os efeitos deletérios dela advindos.

De outra banda, está sobejamente comprovada a inconstitucionalidade do dispositivo municipal açoitado. Os argumentos acima transcritos comprovam a forte densidade do direito suplicado, sendo evidente, *data venia*, a presença do *fumus boni jûris*, que decorre da meridiana clareza da própria exegese sistemática das normas constitucionais pertinentes.

Ao mesmo tempo, fica claro também que a demora na decisão importará em severos prejuízos para população de Fortaleza que ao qualquer momento pode ter as suas áreas institucionais transformadas em áreas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

residenciais, em prejuízo para o meio ambiente e favorecimento indiscriminado da especulação imobiliária.

Tudo isto caracteriza situação que tipicamente justifica e exige, *permissa vênia*, do alto espírito de justiça dessa Egrégia Corte, a concessão de medida liminar, com esteio na prescrição normativa contida no art. 102, inciso I, alínea "p", da CR/88, e segundo a consolidada jurisprudência do STF.

DO PEDIDO:

Diante do exposto, a Procuradora-Geral de Justiça do Estado do Ceará, nos termos do artigo 127, III, da Constituição Estadual, considerados os argumentos acima expendidos, vem requerer a essa Egrégia Corte de Justiça:

I – O conhecimento e o processamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade;

II – A urgente concessão de medida liminar para que seja imediatamente suspenso o teor da Lei Municipal nº 8.255/99;

III – A citação do Senhor Prefeito Municipal, da Câmara Municipal de Fortaleza, por seu Presidente, para que prestem as devidas informações, e do Procurador Geral do Estado para os fins previstos na Constituição Estadual e no Regimento Interno do TJ-CE;

V – A declaração da inconstitucionalidade, com efeito *erga omnes* e *ex-tunc* da Lei Municipal nº 8.255, de 20 de abril de 1999, publicada no Diário Oficial do Município em 28 de abril de 1999, expungindo-a do ordenamento jurídico.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais),

Fortaleza, 23 de junho de 2004

MARIA DO PERPÉTUO SOCORRO FRANÇA PINTO
Procuradora-Geral de Justiça



**MINISTÉRIO PÚBLICO DO CEARÁ
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Assessor:

LUIS LAÉRCIO FERNANDES MELO
Promotor de Justiça